

III CZP 122/13, Czynności spółdzielni mieszkaniowych przekraczające zakres zwykłego zarządu nieruchomością wspólną. - Uchwała Sądu Najwyższego

Opublikowano: OSNC 2015/1/3, LEX nr 1444958, Prok.i Pr.-wkł. 2015/4/45

Uchwała

Sądu Najwyższego

z dnia 27 marca 2014 r.

III CZP 122/13

Czynności spółdzielni mieszkaniowych przekraczające zakres zwykłego zarządu nieruchomością wspólną.

TEZA aktualna

Spółdzielnia mieszkaniowa może samodzielnie dokonywać czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu nieruchomością wspólną (art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych, jedn. tekst: Dz.U. z 2013 r., poz. 1222).

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia SN Mirosław Bączyk.

Sędziowie SN: Iwona Koper, Krzysztof Pietrzykowski (sprawozdawca).

Sentencja

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa Spółdzielni Mieszkaniowej Lokatorsko-Własnościowej w M. przeciwko Łukaszowi M., Katarzynie S. i Agnieszce M. o nakazanie, po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym w dniu 27 marca 2014 r. zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Okręgowy w Krakowie postanowieniem z dnia 20 września 2013 r.:

"Czy sprawowany przez spółdzielnię zarząd nieruchomościami wspólnymi stanowiącymi współwłasność spółdzielni w ramach art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (jedn. tekst: Dz.U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116 ze zm.) uprawnia spółdzielnię do samodzielnego

podejmowania decyzji odnośnie tych nieruchomości także w zakresie czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu czy też potrzebne jest pozyskiwanie przez spółdzielnię zgody każdego z współwłaścicieli zgodnie z art. 199 k.c.?"

podjął uchwałę:

Spółdzielnia mieszkaniowa może samodzielnie dokonywać czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu nieruchomością wspólną (art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych, jedn. tekst: Dz.U. z 2013 r., poz. 1222).

Uzasadnienie faktyczne

Sąd Rejonowy w Myślenicach wyrokiem z dnia 31 lipca 2012 r. nakazał Katarzynie S., aby udostępniła Spółdzielni Mieszkaniowej Lokatorsko-Własnościowej w M. lokal mieszkalny oznaczony nr 40 położony w budynku nr 11 na osiedlu J. w D. w celu wykonania robót remontowych polegających na wymianie wewnętrznej instalacji ciepłej wody, a także nakazał Łukaszowi M. i Agnieszce M., aby udostępnił tej Spółdzielni lokal mieszkalny oznaczony nr 3 położony w budynku nr 5 na osiedlu J. w D. w celu wykonania robót remontowych polegających na wymianie wewnętrznej instalacji ciepłej wody. Ustalił, że Spółdzielnia rozpoczęła remont systemu zaopatrywania budynków w ciepłą wodę. Remont nie został zakończony ze względu na odmowę udostępnienia kilkunastu mieszkań, w tym mieszkań pozwanych. Katarzyna S., Łukasz M. i Agnieszka M. są właścicielami lokali i nigdy nie wyrażali w jakiegokolwiek formie zgody na przeprowadzanie robót remontowych polegających na wymianie wewnętrznej instalacji ciepłej wody w budynkach, w których znajdują się ich mieszkania.

Sąd Rejonowy przyjął, że Spółdzielnia była uprawniona do samodzielnego podjęcia decyzji w przedmiocie remontu instalacji, sprawuje bowiem zarząd nieruchomością wspólną w zakresie czynności zwykłego zarządu i przekraczających zakres zwykłego zarządu, niezależnie od stanowiska właścicieli poszczególnych lokali (art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych, jedn. tekst: Dz.U. z 2013 r., poz. 1222 - dalej: "u.s.m."), w konsekwencji czego nie ma w sprawie zastosowania art. 199 k.c. i w związku z tym pozwani są obowiązani do udostępnienia lokali w celu wykonania prac remontowych. Przy rozpoznawaniu apelacji pozwanych Sąd Okręgowy w Krakowie powziął wątpliwość wyrażoną w zagadnieniu prawnym przedstawionym do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu.

Uzasadnienie prawne

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zagadnienie prawne dotyczy wykładni art. 27 ust. 2 u.s.m., zgodnie z którym zarząd nieruchomością wspólną stanowiącymi współwłasność spółdzielni jest wykonywany przez spółdzielnię jak zarząd powierzony, o którym mowa w art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (jedn. tekst: Dz.U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903 ze zm. - dalej: "u.w.l."), choćby właściciele lokali nie byli członkami spółdzielni, z zastrzeżeniem art. 24¹ i art. 26 u.s.m. Przepisów ustawy o własności lokali o zarządzie

nieruchomością wspólną nie stosuje się, z zastrzeżeniem art. 18 ust. 1 oraz art. 29 ust. 1 i 1a, które stosuje się odpowiednio. Według art. 18 ust. 1 u.w.l., właściciele lokali mogą w umowie o ustanowieniu odrębnej własności lokali albo w umowie zawartej później w formie aktu notarialnego określić sposób zarządu nieruchomością wspólną, a w szczególności mogą powierzyć zarząd osobie fizycznej albo prawnej.

Zagadnienie prawne sprowadza się do tego, czy "zarząd powierzony" w rozumieniu art. 27 ust. 2 u.s.m. w związku z art. 18 ust. 1 u.w.l. obejmuje wyłącznie czynności zwykłego zarządu nieruchomością wspólną, czy również czynności przekraczające zakres zwykłego zarządu. Sąd Najwyższy dotychczas nie wypowiedział się wyraźnie w tym zakresie, a jedynie w wyroku z dnia 22 marca 2012 r., IV CNP 80/11 (niepubl.) przyjął, że na podstawie art. 27 u.s.m. spółdzielnia mieszkaniowa z mocy ustawy sprawuje zarząd nieruchomościami wspólnymi stanowiącymi współwłasność jej i innych właścicieli lokali jak zarząd nieruchomościami stanowiącymi wyłącznie jej własność. Nie przesądził natomiast, w jakim zakresie jest wykonywany ten zarząd.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego ogólnie wskazuje się, że art. 24¹-27 u.s.m. oznaczają preferowanie przez ustawodawcę zarządu spółdzielni mieszkaniowej we wszystkich sytuacjach, w których jest ona współwłaścicielem nieruchomości wspólnej. Mają na celu ochronę interesów członków spółdzielni dysponujących spółdzielczymi prawami do lokali mieszkalnych, zapewnienie sprawnego zarządzania nieruchomością wspólną, do czego spółdzielnia ze swoją strukturą organizacyjną jest lepiej przygotowana (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 9 lutego 2012 r., III CZP 89/11, OSNC 2012, nr 7-8, poz. 86).

Podkreśla się, że z art. 27 ust. 2 u.s.m. wynika, iż wykonywanie zarządu stanowi obowiązek spółdzielni. Zbyt szerokie rozumienie podstaw wygaśnięcia tego obowiązku może prowadzić do sytuacji, w których żaden podmiot nie jest zobowiązany do wykonywania zarządu nieruchomością wspólną, to zaś byłoby nie do pogodzenia z gospodarczą funkcją nieruchomości wspólnej, która musi być stale zdalna do użytku w celu zapewnienia współwłaścicielom normalnego korzystania z lokali. Przepis art. 27 ust. 2 u.s.m. w przyjętym rozumieniu nie tylko umożliwi sprawne zarządzanie nieruchomością wspólną, ale również ma znaczenie gwarancyjne dla właścicieli lokali nie będących członkami spółdzielni, gdyż pozwala im oczekiwać, że w odniesieniu do nieruchomości wspólnej będą podejmowane czynności zarządu (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 26 listopada 2008 r., III CZP 100/08, OSNC 2009, nr 10, poz. 140). Wskazuje się, że prawa właścicieli są dostatecznie chronione przez art. 24¹ u.s.m., a prawa te chroni również możliwość zaskarżania do sądu uchwał walnego zgromadzenia spółdzielni oraz przewidziana w art. 4 ust. 8 u.s.m. możliwość kwestionowania na drodze sądowej wysokości opłat związanych z eksploatacją i utrzymaniem lokali i nieruchomości wspólnych oraz innych kosztów zarządu tymi nieruchomościami (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 9 lutego 2012 r., III CZP 89/11, OSNC 2012, nr 7-8, poz. 86).

Rozważane zagadnienie było natomiast przedmiotem rozstrzygnięć w orzecznictwie sądów administracyjnych. Największe znaczenie ma uchwała składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 listopada 2012 r., II OPS 2/12 (ONSAiWSA 2013, nr 2, poz. 23), w której

przyjęto, że zarząd sprawowany na podstawie art. 27 ust. 2 u.s.m. uprawnia spółdzielnię do samodzielnego dysponowania nieruchomością wspólną na cele budowlane bez potrzeby uzyskania zgody właścicieli lokali wyłącznie w zakresie eksploatacji i utrzymania zarządzanej nieruchomości wspólnej. Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że z art. 27 ust. 2 u.s.m. nie wynika zakres powierzonego spółdzielni zarządu, a jednocześnie w tym przepisie kategorycznie wyłączono możliwość zastosowania ustawy o własności lokali, zatem podstawę oceny stanowią przepisy kodeksu cywilnego, co wynika również z art. 1 ust. 2 u.w.l.

Uzasadniając swoje stanowisko, Naczelny Sąd Administracyjny odwołał się do konieczności zastosowania tzw. prokonstytucyjnej metody wykładni prawa, co oznacza wybór wariantu interpretacyjnego, który najlepiej odpowiada normom, zasadom i wartościom konstytucyjnym. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, w ramach omawianego zagadnienia można wskazać dwa warianty interpretacyjne, a więc zarząd w rozumieniu art. 27 ust. 2 u.s.m. należy rozumieć w sposób autonomiczny, czyli spółdzielnia podejmuje samodzielnie decyzje co do czynności zwykłego zarządu, jak i przekraczających zwykły zarząd, albo zarząd w rozumieniu art. 27 ust. 2 u.s.m. należy odczytywać w związku z przepisami kodeksu cywilnego. Przy konstytucyjnej analizie art. 27 ust. 2 u.s.m. należy uwzględnić, że jednym z uprawnień, które składają się na prawo własności, jest uprawnienie do udziału w podejmowaniu decyzji o zarządzie rzeczą będącą przedmiotem współwłasności, dlatego podlega ono ochronie na podstawie art. 64 ust. 1 Konstytucji.

W razie niejednoznacznego brzmienia przepisu ograniczającego uprawnienia właściciela sąd jest zobowiązany do kierowania się dyrektywą *in dubio pro libertate*, co ma szczególne znaczenie ze względu na art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 3 Konstytucji. Prawo własności może być ograniczone tylko w drodze ustawy, a więc źródłem ograniczenia nie powinna być decyzja sądu podjęta w wyniku zastosowania wykładni rozszerzającej zakres ograniczenia wolności lub prawa konstytucyjnego. Ewentualny wybór wariantu wykładni ograniczającej wolności i prawa jednostki powinien nastąpić zgodnie z zasadą proporcjonalności. Ochronę uprawnień właścicielskich należy postawić wyżej niż potrzebę usprawnienia działalności spółdzielni, czy też wyeliminowania ewentualnych trudności w zarządzaniu nieruchomością wspólną. Na poparcie tego stanowiska Naczelny Sąd Administracyjny przytoczył wiele argumentów szczegółowych, takich jak niedopuszczalność faworyzowania określonej grupy właścicieli, brak podstaw do preferowania własności spółdzielczej oraz nieuzasadnione uprzywilejowanie właścicieli będących członkami spółdzielni. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, odmiennej oceny nie uzasadnia wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 października 2010 r., SK 19/09 (OTK-A Zb.Urz. 2010, nr 8, poz. 83), gdyż Trybunał nie zajmował się zakresem zarządu spółdzielczego.

Podobne stanowisko przedstawiono w innych orzeczeniach sądów administracyjnych. Podkreśla się w nich, że stosowanie kodeksu cywilnego jest możliwe na podstawie odesłania przewidzianego w art. 1 ust. 2 u.w.l., które nie zostało wyłączone na podstawie art. 27 ust. 3 u.s.m. Zauważa się również, że zgodnie z art.

27 ust. 2 u.s.m. zarząd sprawowany przez spółdzielnię jest wykonywany jak zarząd powierzony przewidziany w art. 18 ust. 1 u.w.l., który odnosi się do czynności zwykłego zarządu (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 marca 2012 r., I OSK 2174/11, niepubl., wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 30 czerwca 2008 r., II SA/Gl 913/07, niepubl., wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 października 2011 r., VII SA/Wa 1395/11, niepubl., wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 14 grudnia 2011 r., II SA/Sz 1163/11, niepubl., wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 12 stycznia 2012 r., II SA/Sz 1151/11, niepubl., oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 12 lutego 2013 r., II SA/Bd 1177/12, niepubl.).

Sądy administracyjne w niektórych orzeczeniach zajmowały odmienne stanowisko. Naczelny Sąd Administracyjny przyjął w wyrokach z dnia 19 kwietnia 2011 r., II OSK 694/10 (niepubl.) i II OSK 695/10 (niepubl.), że w sprawach nieuregulowanych w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych odsyła ona do przepisów prawa spółdzielczego, co oznacza, że do zarządzania przez spółdzielnię mają zastosowanie procedury spółdzielcze. Tym samym spółdzielnia jest uprawniona do reprezentowania właścicieli lokali na zewnątrz, w przeciwnym razie działalność spółdzielni nie byłaby zarządem, lecz administrowaniem. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 21 czerwca 2011 r., II SA/Ol 293/11 (niepubl.) opowiedział się za szerokim zakresem zarządu sprawowanego przez spółdzielnię na podstawie art. 27 ust. 2 u.s.m. Podkreślił, że to stanowisko nie narusza Konstytucji, skoro ustawowy zarząd spółdzielni został powiązany z zagwarantowaniem drogi sądowej do kwestionowania uchwał organów spółdzielni mieszkaniowej. Stwierdził również, że spółdzielnia mieszkaniowa nie może być w gorszej sytuacji niż wspólnota mieszkaniowa, w której decyzje co do spraw przekraczających zakres zwykłego zarządu zapadają w trybie uchwały. W ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych nie ma odesłania do przepisów kodeksu cywilnego o współwłasności, które mają jedynie ograniczone zastosowanie w sprawach uregulowanych w ustawie o własności lokali. Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z dnia 3 czerwca 2008 r., II SA/Bd 16/08 (niepubl.).

Zgodnie z art. 27 ust. 2 u.s.m., zarząd nieruchomością wspólną jest wykonywany jak zarząd powierzony w rozumieniu art. 18 ust. 1 u.w.l. Trzeba przede wszystkim zauważyć, że art. 18 ust. 1 u.w.l. nie określa zakresu zarządu powierzonego; w przepisie tym przyjęto, że reguły zarządu nieruchomością wspólną mogą być określone w umowie zawartej przez właścicieli lokali, a w szczególności właściciele mogą powierzyć zarząd osobie fizycznej albo prawnej. Jeżeli sposobu zarządu nie określono w umowie lub w uchwale zaprotokołowanej przez notariusza (art. 18 ust. 2a u.w.l.), obowiązują zasady określone w rozdziale 4 "Zarząd nieruchomością wspólną", którego przepisy mają charakter względnie obowiązujący (art. 18 ust. 3 u.w.l.). Zakres zarządu wynika z dalszych przepisów, zwłaszcza z art. 22 u.w.l., którego zastosowanie zostało jednak wyłączone przez art. 27 ust. 2 zdanie drugie u.s.m. Odesłanie w art. 27 ust. 2 u.s.m. do art. 18 ust. 1 u.w.l. oznacza więc tylko tyle, że spółdzielnia mieszkaniowa wykonuje ex lege zarząd nieruchomością wspólną jak zarząd powierzony.

W przepisach kodeksu cywilnego o współwłasności przyjęto, że do czynności zwykłego zarządu rzeczą wspólną potrzebna jest zgoda większości współwłaścicieli (art. 201 k.c.), a do czynności, które przekraczają zakres zwykłego zarządu, potrzebna jest zgoda wszystkich współwłaścicieli (art. 199 k.c.). W ustawie o własności lokali wprowadzono istotne modyfikacje tych rozwiązań w zakresie zarządzania nieruchomością wspólną: zarząd albo zarządca (art. 18 ust. 1 i art. 33 u.w.l.) podejmuje samodzielnie czynności zwykłego zarządu (art. 22 ust. 1 u.w.l.), czynności zaś przekraczające zakres zwykłego zarządu wymagają uprzedniej uchwały właścicieli lokali (art. 22 ust. 2 u.w.l.) podjętej większością głosów liczoną w zasadzie według wielkości udziałów (art. 23 ust. 2 i 2a u.w.l.). Współwłasność uregulowana w kodeksie cywilnym jest ze swej istoty konstrukcją tymczasową, dlatego ustawodawca skoncentrował się bardziej na zabezpieczeniu praw poszczególnych właścicieli. Tymczasem współwłasność nieruchomości wspólnej jest czynnikiem koniecznym, nierozdzielnie związanym z odrębną własnością lokali. Nie ma możliwości jej zniesienia co do elementów koniecznych (art. 3 ust. 1 zdanie drugie u.w.l.), dlatego rozstrzygnięcie kolizji interesów współwłaścicieli musi nastąpić w obrębie współwłasności przez stworzenie efektywnego mechanizmu zarządzania, polegającego m.in. na ograniczaniu interesów poszczególnych współwłaścicieli na rzecz ich interesu wspólnego.

Interes wspólny ma podstawowe znaczenie również z punktu widzenia regulacji dotyczących sprawowania zarządu nieruchomością wspólną przez spółdzielnię mieszkaniową. Nie ma przy tym podstaw do twierdzenia, że ustawodawca nie uregulował zakresu takiego zarządu. W art. 27 ust. 2 u.s.m. został wyłączony reżim zarządzania przewidziany w ustawie o własności lokali, w konsekwencji czego wprowadzono reżim uregulowany w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych, nie zamieszczając przy tym odesłania do stosowania przepisów kodeksu cywilnego, a więc inaczej niż w art. 1 ust. 2 i art. 19 u.w.l. Zgodnie z art. 1 ust. 3 u.s.m., spółdzielnia ma obowiązek zarządzania nieruchomościami stanowiącymi jej mienie lub nabyte na podstawie ustawy mienie jej członków. Spółdzielnia może ponadto zarządzać nieruchomością niestanowiącą jej mienia lub mienia jej członków na podstawie umowy zawartej z właścicielem (współwłaścicielami) tej nieruchomości (art. 1 ust. 3 u.s.m.). Z tego przepisu może wynikać, że obowiązek spółdzielni zarządzania nieruchomością wspólną w zakresie stanowiącym współwłasność osoby niebędącej członkiem ma źródło nie w ustawie, ale w umowie. Prawidłowości takiej wykładni przeczy jednakże sformułowanie zarówno art. 18 ust. 1 u.s.m., który odnosi się do członków i do właścicieli niebędących członkami, jak i art. 4 ust. 4 u.s.m., który nakłada na właścicieli lokali niebędących członkami spółdzielni takie same obowiązki, jak na członków w zakresie uczestniczenia w uiszczaniu tzw. opłat eksploatacyjnych, obejmujących m.in. koszty zarządu nieruchomością wspólną. We wszystkich powołanych przepisach ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych wspomina się ogólnie o zarządzie albo zarządzaniu, a więc bez rozróżnienia na czynności zwykłego zarządu i przekraczające zakres zwykłego zarządu.

Wprowadzenie regulacji przewidzianej w art. 199 k.c. do konstrukcji zarządu nieruchomością wspólną

wykonywanego przez spółdzielnię mieszkaniową wymagałoby albo wyraźnej podstawy prawnej, albo stwierdzenia luki prawnej. Stosownej podstawy prawnej w tym zakresie - jak już wyjaśniono - nie ma. Nie można też mówić o istnieniu luki prawnej, skoro nie ma podstaw prawnych do przyjęcia, że zarząd powierzony, o którym mowa w art. 27 ust. 2 u.s.m. w związku z art. 18 ust. 1 u.w.l., odnosi się wyłącznie do czynności zwykłego zarządu. Nie można wreszcie twierdzić - inaczej niż Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 13 listopada 2012 r., II OPS 2/12 - że brzmienie art. 27 ust. 2 u.s.m. jest niejednoznaczne, a skoro przepis ten ogranicza uprawnienia właściciela, to jest uzasadniona jego wykładnia prokonstytucyjna, uwzględniająca sformułowania art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 3 Konstytucji. Zdaniem Sądu Najwyższego w niniejszym składzie, oznaczałoby to w istocie dokonanie oceny zgodności art. 27 ust. 2 u.s.m. z Konstytucją, do czego jest uprawniony wyłącznie Trybunał Konstytucyjny, który dotychczas nie zajmował się art. 27 ust. 2 zdanie pierwsze u.s.m., a w wyroku z dnia 28 października 2010 r., SK 19/09 (OTK-A Zb.Urz. 2010, nr 8, poz. 83) uznał, że art. 27 ust. 2 zdanie drugie u.s.m., w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 19 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 240, poz. 2058), jest zgodny z art. 64 ust. 2 i art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Z tych powodów Sąd Najwyższy rozstrzygnął zagadnienie prawne, jak w uchwale.